CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

pl0170-18

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0170/18.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Toninho Vespoli, que cria a obrigatoriedade de obtenção de Auto de Vistoria de Acessibilidade (AVA), prevê a sua renovação periódica, e dá outras providências.

O projeto obriga a obtenção do Auto de Vistoria de Acessibilidade (AVA) em todo o Município de São Paulo para os estabelecimentos comerciais, industriais e prestadores de serviços ou estabelecimentos institucionais.

O AVA deverá ser renovado, mediante atendimento das novas posturas legais, a cada 03 (três) anos, sob pena de suspensão do alvará de funcionamento do estabelecimento.

Os estabelecimentos comerciais, industriais, prestadores de serviços ou institucionais, já em funcionamento quando da publicação desta Lei, deverão obter o AVA em até 18 (dezoito) meses.

De acordo com a justificativa, o projeto visa garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência, que correspondem a cerca de 24 % (vinte e quatro por cento) da população.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, na forma do Substitutivo ao final apresentado.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, “caput”, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Em relação à matéria versada na propositura, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Nesse diapasão, considerando que a propositura objetiva disciplinar a expedição de uma espécie de licença de funcionamento no Município de São Paulo, temos que a matéria se encontra circunscrita no âmbito do interesse local do Município.

Por outro lado, o pretendido pela presente propositura encontra fundamento no poder de polícia administrativa, cuja definição cunhada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (*In* “Direito Administrativo”, 13ª edição. Brasília: Ímpetus. pág.157), expressa que o “poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado”. O poder de polícia, portanto, é exercido sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade, incide sobre bens,

Matéria RELCOM 119/2021. Documento assinado digitalmente por ARNALDO FARIA DE SA em 17/03/2021 e juntado ao PL 170/2018 por CARLOS ALBERTO Q. BEZERRA JR.. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=286735.

autuado por CARLOS ALBERTO Q. BEZERRA JR. em 25/03/2021 13:58:39.



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

direitos e atividades, esgota-se no âmbito da função administrativa e é exercido por órgãos administrativos de caráter fiscalizador, de maneira preventiva ou repressiva.

A atuação preventiva se dá por meio de normas limitadoras ou sancionadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, outorgando alvarás aos particulares que cumpram as condições e requisitos para o uso da propriedade e exercício das atividades que devam ser policiadas. A concessão de licença, desse modo, é uma das formas típicas de manifestação do poder de polícia administrativa.

A atuação repressiva, por sua vez, consubstancia-se na fiscalização das atividades e bens sujeitos ao controle da Administração, com a possibilidade de ser lavrado auto de infração pela autoridade competente, quando da verificação de eventual irregularidade.

Todavia, entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho (*In*, Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, pág. 469), nesses termos:

> "O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização." (grifamos)

Verifica-se, pois, manifestação da competência legislativa atinente ao poder de polícia para disciplinar a expedição das espécies de licença de funcionamento existentes no Município, considerando, inclusive, que a atuação concreta da Administração sobre direitos individuais deve estar delineada na lei por força do princípio da legalidade.

Ressalta-se, também, que a licença é ato administrativo vinculado e definitivo, referente a direitos individuais, pelo qual a Administração reconhece que o particular detentor de um direito subjetivo preenche as condições estatuídas para seu gozo, razão pela qual todos os contornos para sua obtenção devem estar traçados com precisão na norma jurídica disciplinadora de sua expedição, daí a natureza vinculada.

Também há que se ressaltar que compete tanto ao Executivo como ao Legislativo a iniciativa de projetos de lei que, de forma geral e abstrata, estabeleçam requisitos e

Matéria RELCOM 119/2021. Documento assinado digitalmente por ARNALDO FARIA DE SA em 17/03/2021 e juntado ao PL 170/2018 por CARLOS ALBERTO Q. BEZERRA JR.. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=286735.

parâmetros à concessão de licença e alvará de funcionamento, pois se trata de típica manifestação do poder de polícia administrativa.

Há que se considerar ainda que existem normas de administração concretas e normas de administração gerais e abstratas, para aí concluir-se que tão-somente as primeiras encontram-se além da iniciativa do Poder Legislativo.

Sobre o assunto, reproduzimos abaixo a lição de Hely Lopes Meirelles:

> "3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a *normativa*, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes *concretos e específicos* ...
>
> 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração."
> (*in* "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 24, grifamos)

Por outro lado, o projeto trata de tema da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, qual seja, a proteção e garantia das pessoas com deficiência, sendo certo que o Município também é competente para legislar sobre proteção e integração social das pessoas com deficiência, conforme regras insertas nos artigos 23, inciso II, e 24, inciso XIV, da Constituição Federal.

No mérito, importa destacar que a presente propositura observa as disposições da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007, promulgados pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, aprovado segundo o procedimento estabelecido pelo artigo 5º, §3º, da Constituição da República, o que os tornam equivalentes às emendas constitucionais. Esta Convenção prevê a obrigação de os Estados Partes a "Adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos reconhecidos na presente Convenção" (artigo 4, "a"), como princípio a acessibilidade (artigo 3, "f"), a respeito da qual há as seguintes obrigações (artigo 9):

Matéria RELCOM 119/2021. Documento assinado digitalmente por ARNALDO FARIA DE SA em 17/03/2021 e juntado ao PL 170/2018 por CARLOS ALBERTO Q. BEZERRA JR.. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=286735.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> *"1.A fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida, os Estados Partes tomarão as medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, bem como a outros serviços e instalações abertos ao público ou de uso público, tanto na zona urbana como na rural. Essas medidas, que incluirão a identificação e a eliminação de obstáculos e barreiras à acessibilidade, serão aplicadas, entre outros, a:*
>
> *a) Edifícios, rodovias, meios de transporte e outras instalações internas e externas, inclusive escolas, residências, instalações médicas e local de trabalho;"*

Ademais, importa destacar a sintonia do projeto com a Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção de acessibilidade das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, em especial o art. 3°:

> *"Art. 3o O planejamento e a urbanização das vias públicas, dos parques e dos demais espaços de uso público deverão ser concebidos e executados de forma a torná-los acessíveis para todas as pessoas, inclusive para aquelas com deficiência ou com mobilidade reduzida.*
>
> *Art. 4o As vias públicas, os parques e os demais espaços de uso público existentes, assim como as respectivas instalações de serviços e mobiliários urbanos deverão ser adaptados, obedecendo-se ordem de prioridade que vise à maior eficiência das modificações, no sentido de promover mais ampla acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.*
>
> *Art. 11. A construção, ampliação ou reforma de edifícios públicos ou privados destinados ao uso coletivo deverão ser executadas de modo que sejam ou se tornem acessíveis às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida."*

Outrossim, o projeto está em conformidade com a Lei 13.146, de 6 de julho de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), trata do tema nos seguintes termos:

> *"Art. 56. A construção, a reforma, a ampliação ou a mudança de uso de edificações abertas ao público, de uso público ou privadas de uso coletivo deverão ser executadas de modo a serem acessíveis.*

Matéria RELCOM 119/2021. Documento assinado digitalmente por ARNALDO FARIA DE SA em 17/03/2021 e juntado ao PL 170/2018 por CARLOS ALBERTO Q. BEZERRA JR.. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=286735.

autuado por CARLOS ALBERTO Q. BEZERRA JR. em 25/03/2021 13:58:39.

§ 2o Para a aprovação, o licenciamento ou a emissão de certificado de projeto executivo arquitetônico, urbanístico e de instalações e equipamentos temporários ou permanentes e para o licenciamento ou a emissão de certificado de conclusão de obra ou de serviço, deve ser atestado o atendimento às regras de acessibilidade.

§ 3o O poder público, após certificar a acessibilidade de edificação ou de serviço, determinará a colocação, em espaços ou em locais de ampla visibilidade, do símbolo internacional de acesso, na forma prevista em legislação e em normas técnicas correlatas."

"Art. 57. As edificações públicas e privadas de uso coletivo já existentes devem garantir acessibilidade à pessoa com deficiência em todas as suas dependências e serviços, tendo como referência as normas de acessibilidade vigentes."

"Art. 60. Orientam-se, no que couber, pelas regras de acessibilidade previstas em legislação e em normas técnicas, observado o disposto na Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, no 10.257, de 10 de julho de 2001, e no 12.587, de 3 de janeiro de 2012:

I - os planos diretores municipais, os planos diretores de transporte e trânsito, os planos de mobilidade urbana e os planos de preservação de sítios históricos elaborados ou atualizados a partir da publicação desta Lei;

II - os códigos de obras, os códigos de postura, as leis de uso e ocupação do solo e as leis do sistema viário;

III - os estudos prévios de impacto de vizinhança;

IV - as atividades de fiscalização e a imposição de sanções; e

V - a legislação referente à prevenção contra incêndio e pânico.

§ 1o A concessão e a renovação de alvará de funcionamento para qualquer atividade são condicionadas à observação e à certificação das regras de acessibilidade."

Já o Município de São Paulo, em sua Lei Orgânica, trata especificamente da inserção da pessoa com deficiência à vida social e econômica, como se pode depreender da redação do art. 226:

Matéria RELCOM 119/2021. Documento assinado digitalmente por ARNALDO FARIA DE SA em 17/03/2021 e juntado ao PL 170/2018 por CARLOS ALBERTO Q. BEZERRA JR.. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=286735.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

pl0170-18

"Art. 226. O Município buscará garantir à pessoa deficiente sua inserção na vida social e econômica, através de programas que visem o desenvolvimento de suas potencialidades, em especial:
II - o acesso a equipamentos, serviços e programas culturais, educacionais, esportivos e recreativos;"

Estando o projeto em análise relacionado com Código de Obras e Edificações, é necessária a realização de duas audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso VII, da Lei Orgânica do Município.

Para ser aprovado o projeto dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, II, do mesmo diploma legal.

Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo para: i) adequar o texto à adequada técnica legislativa, notadamente quanto à necessidade de inclusão do pretendido pelo projeto na Lei n° 16.642, 09 de maio de 2017 (Código de Obras e Edificações), eis que referido Código já contém normatização acerca dos requisitos de acessibilidade e da forma de comprovação de sua observância e, nos termos do art. 7º, IV da Lei Complementar nº 95/98, como regra, o mesmo assunto não pode ser disciplinado por mais de uma lei; e ii) excluir o art. 4º do texto proposto, o qual impõe prazo para que o Executivo exerça o poder regulamentador, o que é amplamente afastado pela jurisprudência diante da impossibilidade de se invadir âmbito de atribuições do Executivo, já que a regulamentação expressa atividade tipicamente administrativa, a ser exercida segundo juízo de conveniência e oportunidade do Executivo, consoante decidido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por exemplo, nos autos da ADI nº 2095527-18.2018.8.26.0000 (j. 26/09/18).
Ante o exposto, somos pela **LEGALIDADE**.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0170/18.

Altera a Lei n° 16.642, 09 de maio de 2017 (Código de Obras e Edificações) para prever a renovação periódica do Certificado de Acessibilidade, e dá outras providências.

Art. 1° O artigo 39, da Lei n° 16.642, de 09 de maio de 2017 (Código de Obras e Edificações), passa a vigorar acrescido de parágrafo único com a seguinte redação:

"Art. 39 .....

Matéria RELCOM 119/2021. Documento assinado digitalmente por ARNALDO FARIA DE SA em 17/03/2021 e juntado ao PL 170/2018 por CARLOS ALBERTO Q. BEZERRA JR.. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=286735.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Parágrafo único. O Certificado de Acessibilidade deverá ser renovado a cada 3 (três) anos." (NR)

Art. 2° As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 3° Esta lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em

CARLOS ALBERTO BEZERRA JR.

ALESSANDRO GUEDES

FARIA DE SÁ

GILBERTO NASCIMENTO JR.

RUBINHO NUNES

SANDRA TADEU

SANSÃO PEREIRA

THAMMY MIRANDA

TONINHO VESPOLI

Matéria RELCOM 119/2021. Documento assinado digitalmente por ARNALDO FARIA DE SA em 17/03/2021 e juntado ao PL 170/2018 por CARLOS ALBERTO Q. BEZERRA JR.. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=286735.